

Agir contre la convergence

Les « Autorités centrales » et le Réseau mondial de la lutte contre la criminalité transnationale et le terrorisme

DAN STIGALL*

De la fumée noire plane à nouveau au-dessus de l'horizon irakien. Alors qu'on le pensait quelque peu pacifié, ce pays du Moyen-Orient connaît une nouvelle recrudescence de violences et de conflits. La récente montée en puissance de l'État islamique (EI), qui a dévasté de larges zones du territoire et gommé la frontière du pays avec la Syrie, témoigne de la nature de plus en plus transnationale des organisations terroristes opérant au Moyen-Orient¹. Parallèlement, en Afrique du Nord et au Sahel, une série de rapports récents indiquent que des zones reculées du désert de Libye sont devenues un refuge pour Al-Qaïda au Maghreb islamique, ainsi que pour d'autres groupes djihadistes et différents groupes armés non étatiques cherchant à asseoir leur autorité dans le nord du Mali².

Avec un ordre mondial de plus en plus vacillant, le besoin de coopération internationale en matière de lutte contre la criminalité transnationale et le terrorisme n'a jamais été aussi grand. Les opérations des groupes armés non étatiques, des terroristes et des organisations criminelles transnationales s'exercent dorénavant à l'échelle mondiale³. En outre, comme ils l'ont démontré dernièrement, ces groupes tuent, sèment le trouble et déstabilisent sans cesse davantage les populations. Pour lutter efficacement contre ces organisations, la nécessité de développer ce que le jargon du développement international appelle « le secteur de la justice » s'impose comme une évidence⁴. Évoquer le renforcement de ce secteur s'accompagne inévitablement d'images de forces de l'ordre à l'entraînement et d'avocats ou de juges suivant des séminaires de formation dans les pays en développement. Un autre type d'institution nationale fait néanmoins office de préalable à l'efficacité de la coopération internationale en matière de lutte contre la criminalité transnationale : l'« autorité centrale⁵ ».

Les autorités centrales, entités nationales responsables de l'entraide judiciaire et de l'extradition, sont les moteurs de la coopération internationale dans le cadre juridique

*L'auteur est avocat au Bureau des affaires internationales du ministère de la Justice des États-Unis, où il coordonne les dossiers relevant de la sécurité internationale. De 2001 à 2009, il a exercé au sein du « Corps du juge-avocat général » de l'armée des États-Unis en Europe, au Moyen-Orient et aux États-Unis.

international moderne. Elles sont essentielles à la bonne coopération des services répressifs à l'échelle internationale. Comme l'indiquait un haut responsable des Nations Unies (NU), « la mise sur pied d'autorités centrales efficaces recevant et traitant les demandes d'entraide judiciaire et d'extradition est primordiale à la traduction des terroristes en justice⁶ ».

Cette nécessité impérieuse d'autorités centrales efficaces résulte de la nature internationale de la criminalité et du déclin des frontières nationales, qui perdent peu à peu leur raison d'être. Dans le contexte actuel de sécurité internationale, la pertinence des frontières est en effet largement remise en question, a fortiori dans les zones les plus vulnérables de la planète, comme au Moyen-Orient, en Afrique du Nord et au Sahel⁷. La virulence de l'activité transfrontalière souligne l'émergence, sur les territoires nationaux, de vastes zones non gouvernées favorisant la criminalité transnationale, les conflits, les délits et l'activité terroriste lorsque les gouvernements peinent à garder la mainmise sur l'ensemble de leur territoire et omettent de contrôler leurs frontières. Ainsi, certaines parties du globe sont aujourd'hui devenues un tourbillon de violence et de criminalité, qui déstabilise la région et menace le monde qui les entoure.

De façon analogue, l'immatérialité des frontières nationales est un facteur évident de la progression d'autres types de criminalité transnationale. L'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime fait état d'une propagation de nombreuses formes de criminalité transnationale, dont la traite des êtres humains, le trafic de clandestins, la cybercriminalité, la piraterie et le trafic de stupéfiants, d'armes et de marchandises de contrefaçon. Il est évident que les activités criminelles de ce type ont un effet de déstabilisation important, tout particulièrement dans les états plus vulnérables, et qu'elles peuvent ébranler certains gouvernements à un point tel que leurs effets en deviennent une question de sécurité internationale.

Par ailleurs, les experts en sécurité s'inquiètent aujourd'hui du problème de la « convergence », un terme qui désigne la collusion d'organisations criminelles transnationales et de groupes terroristes internationaux. Par le phénomène de convergence, ces groupes peuvent profiter des capacités logistiques d'organisations criminelles transnationales et gagner en puissance opérationnelle. D'aucuns voient la manifestation de cette convergence dans la façon dont l'EI finance ses activités terroristes en se livrant au trafic de pétrole et à d'autres pratiques illicites.

Pour les acteurs étatiques, les zones frontalières restent une source de grande inquiétude. La souveraineté et le principe de non-intervention concomitant, fondements de l'ordre juridique international, lui apportent de la stabilité en limitant fortement la capacité d'un état à mener une action unilatérale sur le territoire d'un autre état. Ce principe est repris à l'Article 2(7) de la Charte des Nations Unies, qui stipule clairement qu'en dehors de l'application de mesures coercitives conformément au Chapitre VII, « aucune disposition de la Charte n'autorise les Nations Unies à intervenir dans des affaires qui relèvent essentiellement de la compétence nationale d'un état⁸ ». Les fonctions liées à l'application de la loi et au maintien de l'ordre font partie des affaires considérées historiquement comme « relevant essentiellement de la compétence nationale des états ». Par

conséquent, alors que les groupes terroristes et criminels sont sans cesse plus agiles, mobiles et transnationaux dans la portée de leurs actions, les services répressifs nationaux restent fortement limités dans leur liberté de mouvement.

Compte tenu des limites inhérentes aux interventions policières extraterritoriales, les états ont développé, par nécessité, des mécanismes de coopération spécifiques aux dossiers de criminalité transnationale, où le partage de renseignements, l'échange d'informations à travers les canaux des services de police, et les nombreuses formes de coopération informelle demeurent d'une importance capitale. Ajoutons encore que l'extradition et l'entraide judiciaire constituent deux mécanismes essentiels par lesquels les états peuvent solliciter et obtenir la coopération d'autres états dans les affaires pénales transnationales.

L'extradition, bien sûr, est le moyen par lequel un état souverain demande et obtient la détention d'un fugitif qui relève de la compétence juridictionnelle d'un autre état souverain. À travers l'extradition, un état souverain peut ainsi obtenir la détention physique de l'auteur d'un délit afin que celui-ci comparaisse devant une cour de justice. Rappelons à titre d'exemple l'extradition aux États-Unis du trafiquant d'arme Viktor Bout (surnommé le « Marchand de la mort »).

L'entraide judiciaire, terme plus obscur désignant une activité tout aussi importante, fait référence au mécanisme par lequel les états demandent et obtiennent des éléments de preuve et une assistance dans le cadre d'enquêtes criminelles et de poursuites judiciaires. Par le biais de ce mécanisme, un pays peut demander à un gouvernement souverain de lui transmettre des éléments de preuve de natures diverses. Ceux-ci pourront s'avérer extrêmement utiles à la résolution d'une enquête portant sur une activité criminelle transnationale. Néanmoins, cette pratique se situe au-delà des inévitables limites de l'assistance informelle. Des relevés bancaires, des documents professionnels, le contenu de mails, des documents fiscaux, des témoignages, de même qu'un grand nombre d'autres éléments de preuve, peuvent être réunis pour le compte d'un pays étranger à travers des demandes d'entraide judiciaire.

Certains états peuvent avoir recours à l'extradition et à l'entraide judiciaire sur la simple base de leur législation nationale, même en l'absence d'un traité international régissant la pratique. De nombreux états ont en outre conclu des accords bilatéraux, souvent appelés traités d'entraide judiciaire en matière pénale, qui peuvent servir de base à la mise en place d'une action concrète. Les États-Unis, par exemple, ont conclu un grand nombre de traités bilatéraux de ce type avec des pays partenaires à travers le monde. De plus, avec la montée en puissance de ce qu'on qualifie aujourd'hui d'ordre pénal international, un nombre de conventions multilatérales conclues sous l'égide des Nations Unies présuppose explicitement ce type de coopération formelle. Citons plus particulièrement la Résolution 2178 du Conseil de sécurité des Nations Unies, dans sa dernière version en date sur les combattants terroristes étrangers. Celle-ci stipule que :

Les états doivent se prêter mutuellement la plus grande assistance à l'occasion d'enquêtes criminelles ou de poursuites pénales relatives au financement d'actes de terrorisme ou à l'appui à de tels actes, y compris l'assistance en vue de l'obtention des éléments de preuve

qui seraient en leur possession et qui seraient nécessaires à la procédure, et *souligne* qu'il importe de respecter cette obligation à l'occasion des enquêtes ou poursuites se rapportant à des combattants terroristes étrangers (souligné dans l'original⁹).

Néanmoins, répondre à des demandes étrangères à la nature aussi unique et profondément juridique n'est pas chose aisée. Par conséquent, en vertu de l'ordre juridique international contemporain, les états ont créé des autorités centrales qui ont pour objet de répondre à ces demandes d'extradition et d'entraide judiciaire. Ces institutions nationales font office d'antennes de coordination internationales. Elles reçoivent et répondent aux demandes traitant d'affaires criminelles transnationales et émanant d'autres pays. En d'autres termes, les autorités centrales donnent vie au cadre du traité en mettant en œuvre les instruments internationaux mis à leur disposition. En fait, de nombreux traités des Nations Unies, comme la Convention contre la corruption et la Convention contre la criminalité transnationale organisée, en appellent explicitement leurs états signataires à désigner des autorités centrales au sein de leur gouvernement à cette fin spécifique¹⁰.

Il va sans dire que dans l'éventualité où l'état ainsi sollicité se montrerait réticent à apporter son assistance ou incapable de ce faire, aucun traité ne pourra les contraindre à coopérer. Par ailleurs, les états seront généralement incapables d'apporter leur aide s'ils sont dépourvus de l'architecture institutionnelle nécessaire ; un problème récurrent aux pays en développement, où même les institutions nationales les plus rudimentaires peinent à fonctionner efficacement, alors que c'est précisément dans ces pays que la menace des groupes criminels transnationaux et des organisations terroristes est la plus grande.

Fort heureusement, le problème n'est pas passé totalement inaperçu : les Nations Unies ont initié des programmes visant à développer des autorités centrales en Afrique, au Moyen-Orient et ailleurs dans le monde. Ce type de projets a pour objectif d'aider les états membres à désigner une autorité centrale unique en charge des dossiers d'extradition et des demandes d'entraide judiciaire dans le but de renforcer leur capacité de coopération et de garantir une réponse plus rapide et plus efficace¹¹ ». Si ces efforts témoignent d'une évolution positive, bien davantage peut (et devrait) être fait. Les gouvernements nationaux et le système international sont rapidement dépassés par l'agilité des groupes criminels transnationaux, qui profitent de l'apparente incapacité de certains gouvernements à enquêter sur les actes de criminalité transfrontalière et à en poursuivre les auteurs¹².

Compte tenu de la hausse fulgurante de la criminalité transnationale et du terrorisme, une attention bien plus prononcée doit être accordée à la mise sur pied de secteurs judiciaires transversaux, en ce compris l'architecture institutionnelle nécessaire à la coopération internationale en matière de criminalité. Les menaces qui pèsent sur le monde ne pourront pas être écartées sans la création d'autorités centrales efficaces et sans la mise en place de l'indispensable réseau qui permettra aux états d'unir leurs forces et de lutter contre ce fléau d'envergure mondiale. La communauté internationale doit donc se pencher plus sérieusement sur la création d'autorités centrales dans les régions critiques telles que le Moyen-Orient, l'Afrique du Nord et le Sahel. Les moteurs qui donneront corps au

cadre institué par les traités internationaux doivent être construits, opérationnalisés et correctement gérés. À défaut, les efforts visant à lutter contre la criminalité transnationale et le terrorisme au nom de l'état de droit resteront sans lendemain.

Notes

1. « [L'EI est] un groupe armé non étatique qui est parvenu, par l'exploitation de zones sous-administrées et de la fragilité des États au Moyen-Orient, à asseoir son autorité sur de vastes portions de territoire qui dépassent les frontières de l'Irak et de la Syrie. Par ses actions, l'EI rappelle brutalement les dangers posés par les zones non gouvernées, ces étendues du globe dépourvues de toute législation et non réglementées par l'autorité souveraine, où les organisations terroristes et les autres groupes criminels transnationaux ont tout le loisir de prospérer ». STIGALL, Dan, « The Islamic State of Iraq and Syria (ISIS) Is. . . », *Global Brief*, 7 novembre 2014, <http://globalbrief.ca/blog/2014/11/07/%E2%80%9Cthe-islamic-state-of-iraq-and-syria-is-is-is%E2%80%A6%C2%A0/>.

2. Voir notamment SHEEHAN, Michael A. et PORTER, Geoff D., « The Future Role of U.S. Counterterrorism Operations in Africa », *CTC Sentinel* 7, n° 2, février 2014, pp. 1–3, www.ctc.usma.edu/v2/wp-content/uploads/2014/02/CTCSentinel-Vol7Iss2.pdf.

3. MANDEL, Robert, *Dark Logic: Transnational Criminal Tactics and Global Security*, Stanford, CA ; É.-U. : Stanford Security Studies, 2011, p. 1 et p. 17.

4. « La coopération internationale signifie également améliorer les capacités de nos pays partenaires à identifier, rechercher et poursuivre les auteurs d'actes visant à nuire à leurs citoyens. Aujourd'hui, 20 magistrats exerçant une fonction consultative sont mobilisables à la demande de pays hôtes dans le but d'y mettre en œuvre les conventions des Nations Unies et les dispositions d'autres conventions internationales et de fournir différents moyens d'assistance technique. Nous déployons des équipes de magistrats, d'enquêteurs, d'analystes et de criminologues spécialisés dans la lutte antiterroriste, qui ont pour mission d'aider les pays ayant fait l'objet d'une attaque terroriste ou qui font face à une arrivée massive de combattants terroristes étrangers afin de les aider sur les enquêtes et lors des poursuites ». « *Attorney General Loretta E. Lynch Delivers Remarks at Technische Universität Dresden* », département de la Justice des États-Unis, 1er juin 2015, www.justice.gov/opa/speech/attorney-general-loretta-e-lynch-delivers-remarks-technische-universit-t-dresden.

5. « La réussite de telles initiatives [coopération internationale en matière répressive], associée à la demande croissante de coopération internationale et d'entraide judiciaire, présuppose la présence, au sein des autorités centrales, d'experts juridiques habilités à communiquer librement avec les partenaires internationaux afin de fournir les informations et les éléments de preuve nécessaires, de faire avancer les enquêtes et de traduire les criminels devant la justice. Ce n'est qu'en partant de ce postulat que les pays pourront remplir les engagements pris vis-à-vis de la Convention des Nations Unies contre la corruption et être à la hauteur des espérances suscitées par ce remarquable forum ». « *Attorney General Eric Holder Delivers Remarks at the Arab Forum on Asset Recovery* », département de la Justice des États-Unis, 28 octobre 2013, www.justice.gov/opa/speech/attorney-general-eric-holder-delivers-remarks-arab-forum-asset-recovery.

6. « *International Cooperation by Central Authorities 'Essential' to Bringing Terrorists to Justice, CTED Expert Tells Regional Meeting in Morocco* », Comité contre le terrorisme du Conseil de Sécurité des Nations Unies, 11 février 2014, www.un.org/en/sc/ctc/news/2014-2-5_ctedexpert_morocco_essential.html.

7. « *Se disant vivement préoccupé* par l'insécurité et la détérioration rapide de la situation humanitaire dans la région du Sahel, que viennent compliquer la présence de groupes armés et de groupes terroristes et leurs activités, ainsi que la prolifération d'armes en provenance de la région et d'ailleurs, qui menacent la paix, la sécurité et la stabilité des états de la région » (souligné dans l'original). Résolution 2056 (2012), Paix et Sécurité en Afrique, S/RES/2056 (2012), Conseil de Sécurité des Nations Unies, 5 juillet 2012, 2, [www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/2056\(2012\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/2056(2012)).

8. « Chapitre I : Buts et principes », Charte des Nations Unies, consultée le 14 septembre 2015, www.un.org/fr/documents/charter/chap1.shtml

9. *Résolution 2178 (2014), Menaces contre la paix et la sécurité internationales, S/RES/2178 (2014)*, Conseil de sécurité des Nations Unies, 24 septembre 2014, p. 6, [www.un.org/fr/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/2178 \(2014\)](http://www.un.org/fr/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/2178(2014)).

10. *Autorités nationales compétentes au titre de la Convention des Nations Unies contre la corruption, CAC/COSP/EG.1/2012/CRP.1*, Office des Nations Unies contre la drogue et le crime (ONUDC), 22 octobre 2012, www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/WorkingGroups/EMInternationalCooperation/22-23October2012/CacCospEg1-2012-Crp1.pdf.

11. « *UNODC and CTED Hold the First Regional Meeting on Building Effective Central Authorities* », Office des Nations Unies contre la drogue et le crime, consulté le 14 septembre 2015, www.unodc.org/unodc/en/terrorism/latest-news/regional_meeting_central_authorities_project_jan_2014.html.

12. Discutant des « évolutions sans précédent des groupes armés non étatiques modernes, dont bon nombre disposent désormais de capacités renforcées découlant de l'acquisition de nouvelles armes et des technologies de l'information » et postulant que « l'inquiétante montée en puissance de groupes armés non étatiques se poursuivra avec l'accès toujours plus rapide aux technologies, tout comme s'intensifiera la menace des intérêts des pays occidentaux et de la stabilité de l'ordre mondial ». STIGALL, Dan, « The French Intervention in Mali, Counterterrorism, and the Law of Armed Conflict », *Military Law Review* 223, n° 1, 2015, p. 36.